

海洋强省建设的浙江实践与经验

谢慧明 马捷¹

【摘要】浙江海洋强省建设经历了从海洋经济大省到海洋经济强省再到海洋强省的阶段性战略深化。改革开放以来,浙江积极发展渔业等优势产业,优化海洋产业结构,建立现代海洋产业体系;积极推进海洋基础设施建设,优化港航空间布局,构建一体化海洋战略模式;积极变革海洋经济管理体制,实施科技兴海战略,创新海洋发展双驱机制;积极谋划推进一批重大战略,实施山海协作工程,打造建设系列平台项目。浙江海洋强省建设取得显著成效得益于始终坚持以“八八战略”为总纲,始终坚持海洋经济发展的与时俱进,始终坚持发展模式和机制的创新,始终坚持政府引导和市场主导。

【关键词】海洋强省 海洋产业结构 海洋基础设施 港航空间布局 浙江实践

【中图分类号】:F061.5 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2019)03-0019-011

一、引言

海洋强国战略研究可从历史和当代两个维度展开。历史观下的海洋强国战略研究强调人类文明进程中“海洋时代”的国家战略价值。我国的海洋强国思想及其战略实践经历了古代的源起、近代的萌芽和当代的探索三个阶段,由“重陆轻海”向“陆海统筹”演进,由“趋利”向“避害”再向“趋利避害”演进,由探索海洋强国之“术”向塑造海洋强国之“道”演进。¹新时代海洋强国战略研究重点围绕习近平建设海洋强国的重要论述展开,认为我国海洋强国建设经历了率先发出“向海进军”号召、明确提出海洋经济强省建设和庄严宣告海洋强国建设三个阶段,体现了目的性、方法论和治理观上的全面统筹。²海洋强国建设包括提高海洋资源开发能力、发展海洋经济、保护海洋生态环境和维护国家海洋权益等,需要多元涉海主体和多种治海方式的耦合优化,需要涉海政策和海洋法律的健全完善,需要海洋科技和海洋制度的支撑保障。³从海洋强国研究的理论脉络来看,新时代海洋强国建设往往源于对海洋经济强国建设的思考。早期的海洋强国建设研究重点关注我国到2020年能否建设成为海洋经济强国。⁴如果继续追溯,那么海洋经济强国战略应源于海洋经济强省战略,海洋经济强省战略又源于沿海城市的海洋经济发展战略。我国沿海省市积极推进海洋强省和海洋经济强省战略以期取得显著成效。⁵浙江作为习近平海洋强国论述的重要萌发地之一,是海洋强省战略的先行示范区,四十多年的战略实践和重大举措业已产生显著的社会经济效益。细致梳理浙江推进海洋强省建设的关键战略,全面总结浙江推进海洋强省建设的重大举措和理论凝练浙江推进海洋强省建设的经验启示是对海洋强国战略在浙江省生动实践的一次全面回顾,是对海洋强国建设战略追根溯源的一次深入剖析,是对争做建设海洋强国理论研究排头兵的一次生动回应。

二、浙江推进海洋强省建设的战略深化

(一)建设海洋经济大省(1978-2002)

“靠山吃山,靠海吃海”的传统资源依赖型发展思路使得浙江一开始便重视发展海洋经济。在“寻优势、找短板”的海洋经济发展过程中,改革开放以来的浙江经历了不同的发展阶段。1983年,浙江省第七次党代会报告指出:“我省海岸线长,有宁波、

¹作者简介:谢慧明,经济学博士,浙江理工大学教授,硕士生导师;马捷,浙江理工大学生态经济学方向硕士研究生。

²基金项目:国家社会科学基金重大项目“海洋生态损害赔偿制度及公共治理机制研究——以中国东海为例”(编号:16ZDA050);浙江文化研究工程(第二期)第三批立项课题“从海洋经济强省到海洋强国建设”(编号:18WH30030ZD)。

温州、海门等天然良港,又临近上海,商品经济发展较早,具有开展对外贸易、引进先进技术和管理经验的良好条件。但是港口基础设施差,经营管理水平低,外贸出口占工农业总产值的比重还很小,国外的先进技术和经营管理经验引进得比较少”,“坚决保护和合理开发各种自然资源,大兴山海之利”和“坚决落实关于严格保护、合理利用和积极增殖近海渔业资源的各项措施,积极开展多种捕捞作业,大力发展养殖业”。⁽³⁾这一阶段的海洋发展思路与改革开放紧密结合,“引进来、走出去”是主要任务。

1993年,浙江提出“海洋经济大省”建设的战略目标,并实施了《浙江省海洋开发规划纲要(1993-2010年)》。浙江省第九次党代会报告指出:“坚持以开放促开发,统筹规划,分步实施,利用区位和资源优势,港、渔、工、贸、游相互促进,重点发展港口海运业、海洋水产业、临海型工业、海岛旅游业以及内外贸易。同时,有重点地积极扶持新兴海洋产业,特别是海洋高新技术产业的发展,组织新的海洋产业优势”。⁽⁴⁾海洋产业的快速发展使得浙江海洋产业总产值持续增长、势头迅猛,产业结构不断优化,优势产业逐渐形成多元化发展。其中,滨海旅游业、海水利用业、海洋交通运输业以及海洋渔业是支柱产业,海水利用业位居全国第二位,产业化发展思路开始发挥重要作用。

1998年,在国家启动“科技兴海行动计划”的大背景下,浙江省第十次党代会报告指出:“强化海洋国土意识和海洋经济意识,实施科技兴海,加大海洋开发力度。大力发展海洋渔业、旅游业、海洋资源加工业和海洋运输业,充分发挥宁波、舟山深水枢纽港的作用,加快杭州湾和沿海重点港口建设,完善集疏运系统,形成功能互补的港口群,改善海岛基础设施条件,使海洋经济成为我省跨世纪发展新的增长点”。⁽⁵⁾科学技术是撬动产业发展和实现“海洋经济大省”的主要驱动力。

(二)建设海洋经济强省(2003-2011)

发展海洋经济离不开陆海联动。基于浙江具有明显优势的海洋资源尚未得到有效开发和海洋经济发展明显滞后于陆域经济的判断,时任浙江省委书记的习近平于2003年中共浙江省委十一届四次全体(扩大)会议提出了“进一步发挥浙江的山海资源优势,大力发展海洋经济,推动欠发达地区跨越式发展,努力使海洋经济和欠发达地区的发展成为我省经济新的增长点。”⁽⁶⁾作为“八八战略”的重要组成部分,主政浙江期间习近平海洋经济强省建设的主要内容包括:

第一,做深做大海洋经济。2002年12月18日,习近平在参加中共浙江省委十一届二次全体会议舟山组讨论时指出,“舟山应该充分利用自身的资源,充分发挥渔、港、景优势和区位优势,发展成为海洋经济发达的地区”,“舟山要把海洋经济这篇文章做深做大”。⁽⁷⁾做深做大海洋经济包括渔业结构调整、渔民专业、港口开发以及发展临港工业和旅游业等。2003年1月6日,习近平在舟山调研时进一步指出,发展海洋经济必须进一步充分发挥好“渔”的优势、“港”的优势、“景”的优势和区域优势,做大做强渔业,把港口、口岸贸易培育成新的经济增长点,建设海洋旅游城市和长江三角洲“蓝色通道”。⁽⁸⁾

第二,全面发展海洋经济。2003年5月16日,习近平在加快海洋经济发展座谈会上指出了发展海洋经济需要深入研究的八个重要问题:一是关于海洋渔业结构调整;二是关于港口建设;三是关于临港工业发展;四是关于海岛基础设施建设;五是关于海洋旅游开发;六是关于科技兴海;七是关于滩涂围垦;八是关于海洋环境保护和治理。⁽⁹⁾如果说海洋渔业结构调整和临港工业发展对应协调发展,港口建设对应开放发展,海岛基础设施建设对应共享发展,海洋旅游开发对应绿色发展和共享发展,科技兴海对应创新发展,滩涂围垦对应绿色发展和协调发展,海洋环境保护和治理对应绿色发展,那么八大问题涉及五大发展理念的各个方面,体现了全面发展的思路。

第三,海陆经济联动发展。2003年8月18日,习近平在全省海洋经济工作会议上明确提出了“走海洋经济和陆域经济联动发展的路子”,认识到“加快发展海洋经济、建设海洋强省的重要意义”。⁽¹⁰⁾海陆联动包括陆海之间资源互补、产业互动、布局互联、环境互督。如果说做深做大海洋经济只是为舟山等局部地市开处方,那么全面发展海洋经济则是为全省加快发展海洋经济开处方,而海陆经济联动发展则更具有一般方法论意义上的强省和强国思路,生动体现在念好“山海经”。

第四,推进山海协作工程。念好“山海经”是习近平2003年7月10日在中共浙江省委十一届四次全体(扩大)会议上作报

告时的插话。念好“山海经”先于“海陆经济联动发展”提出,是对“海陆经济联动发展”的形象概括,更是对共享发展的一次深刻阐述。“山海协作工程”是念好“山海经”的具体化,是强省和强国的具体举措。2003年12月3日的“山海协作工程”情况汇报会上习近平阐释了实施“山海协作工程”的重要意义。2014年11月25日的“山海协作工程”情况汇报会上习近平提出了推进“山海协作工程”的几点要求,即要按照科学发展观的要求推进、围绕全面建设小康社会和提前实现现代化的目标推进、着眼于全省经济布局优化推进、以求真务实的精神推进。⁽¹¹⁾2005年1月7日的全省农村工作会议上习近平再次提出“进一步加大结对帮扶和‘山海协作’力度,创新扶贫机制,拓宽区域协作和结对帮扶领域。”⁽¹²⁾“山海协作工程”逐渐联结千山万水,造福千家万户。

2005年4月,为加快发展海洋经济和推进海洋经济强省建设,浙江制订了《浙江海洋经济强省建设规划纲要》;2007年6月,浙江省第十二次党代会报告提出“深化山海协作”,“要把发展海洋经济放在更加突出的位置。要以宁波—舟山港建设为核心,推进全省港口资源的整合和开发,完善集疏运体系,大力发展海洋运输业,加快建设港航强省。加快规划建设临港产业带,积极发展一批科技含量高、资源消耗低、环境污染少的临港工业。合理开发和利用海洋资源,加快发展海水淡化、海洋能源、海洋生物、海洋旅游等新兴产业,积极发展海水养殖业和远洋渔业,加快标准渔港建设。加强海域使用管理,切实保护海洋生态环境。”⁽¹³⁾习近平海洋经济强省重要论述在舟山调研时萌发并逐渐上升为全省战略。

2011年3月,《浙江海洋经济发展示范区规划》获国务院批复,浙江海洋经济发展示范区建设正式上升为国家战略。4个月 after,国务院正式批复同意设立浙江舟山群岛新区。这是继上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区,党中央、国务院决定设立的又一个国家级新区,也是国务院批准的我国首个以海洋经济为主题的国家级新区。舟山群岛新区的设立对于实施国家区域发展总体战略和海洋发展战略,加快转变浙江经济发展方式和建设国家海洋经济发展示范区等具有重大意义,浙江海洋经济发展进入了更为重要的新阶段。

(三) 建设海洋强省(2012-)

随着海洋战略地位的日益凸显,党的十八大报告明确提出了建设海洋强国的宏伟目标,即“提高海洋资源开发能力,发展海洋经济,保护海洋生态环境,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国”。⁽¹⁴⁾这是我国首次提出海洋强国战略。2017年,习近平在十九大报告中进一步明确提出“坚持陆海统筹,加快建设海洋强国”。⁽¹⁵⁾浙江政府积极响应国家战略,在2012年浙江省第十三次党代会报告上提出“建设浙江海洋经济发展示范区是我国建设海洋强国的重大战略举措。要突出抓好重点区域、重要产业、重大项目建设,大力推进‘三位一体’港航物流服务体系,努力把这一示范区建成我国东部沿海地区重要的经济增长极。建设舟山群岛新区是我国完善沿海开放布局的重大战略举措。要坚持开发开放、先行先试,加强制度创新和政策支持,着力打造高端海洋产业和重大建设平台,实施一批重大项目,加快实现国务院确定的战略定位和目标。”⁽¹⁶⁾重点区域、重要产业、重大项目建设和海洋产业平台建设等是重点。

2014年12月,浙江省委经济工作会议《坚持以“八八战略”为总纲,引领新常态下平稳发展、创新发展》的报告明确提出“‘八八战略’是实践证明符合发展规律、必须长期坚持的重大战略”,并指出海洋经济已开始发力,要增强发展动力和活力,就要“全面推进浙江海洋经济发展示范区、舟山群岛新区建设、温州市金融综合改革试验区建设和义乌市国际贸易综合改革试点”“要加快推进舟山江海联运服务中心和宁波港口经济圈建设,积极参与‘一带一路’和长江经济带建设,更好地发挥舟山、宁波作为长江经济带龙头的龙眼作用。要加强港口资源整合,推进宁波—舟山港一体化建设。”这为浙江海洋强省建设指明了方向,为制定“十三五”时期海洋经济发展规划做好了准备。

2017年5月,《全国海洋经济发展“十三五”规划》指出,“深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,紧紧围绕统筹推进‘五位一体’总体布局和协调推进‘四个全面’战略布局,坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,树立海洋经济全球布局观,主动适应并引领海洋经济发展新常态,加快供给侧结构性改革,着力优化海洋经济区域布局,提升海洋产业结构和层次,提高海洋科技创新能力,推进海洋生态文明建设,科学统筹海洋开发与保护,扩大海洋经济领域开放合作,推动海洋经济由速

度规模型向质量效益型转变,为拓展蓝色经济空间、建设海洋强国做出更大贡献。”⁽¹⁷⁾6月,浙江省第十四次党代会报告明确提出了“5211”海洋强省行动。“5”指五大战略举措,即浙江海洋经济发展示范区建设、舟山群岛新区建设、舟山江海联运服务中心建设、中国(浙江)自贸试验区建设、义甬舟开放大通道建设;“2”指两个战略目标,即“海洋强省”和“国际强港”。“11”指11项重点工作措施,即强化规划引领、突破关键领域、主抓重大项目、构筑特色平台、做强海洋产业、拓展港口腹地、建设海洋生态、集聚科技人才、加大政策激励、优化服务保障、创新体制机制。⁽¹⁸⁾浙江海洋强省战略正式起航,海洋资源、海洋经济、海洋生态、海洋科技、海洋法制、海洋文化、海洋权益等体系逐渐成熟并得到推广完善。

三、浙江推进海洋强省建设的重大举措

(一)发展渔业等优势产业,优化海洋产业结构,建立现代海洋产业体系

改革开放之初,浙江在港口建设、对外贸易和技术引进等方面十分落后,也没有经验可循和政策支撑,唯有在海洋资源开发上取得了些许成绩,表现为渔业资源开发、石油和煤炭等资源的开采等。以渔业为重点的发展布局是早期发展海洋经济的重要特色。1983年,全省渔业工作会议指出“渔业是我省发展经济的一个优势。但是这个优势远远没有发挥出来,潜力很大。”⁽¹⁹⁾由此,浙江明确了进一步发展淡水养殖生产和多种经营、水产品保鲜加工和综合利用,并于1989年发布《浙江省渔业管理实施办法》对渔业资源进行保护。该阶段渔业资源的开发有两大特色:一是增加经济效益,提高渔民收入,促进小康社会建设;二是满足人民对水产品的需求。20世纪90年代,渔业发展仍是重点,但海水养殖、水产品加工、海洋捕捞占比提高。

进入新世纪,在“八八战略”总体部署的指引下,浙江开始致力于海洋经济强省建设。根据《浙江海洋经济强省建设规划纲要》,海洋经济强省建设旨在优化海洋产业结构和布局,提高海洋经济综合实力和可持续发展能力,形成陆海相互联动、具有浙江特色的海洋经济发展道路。海洋经济强省建设的重点包括优化海洋产业结构和不断加大海洋旅游业和新兴产业比重等五个方面。⁽²⁰⁾海洋第二和第三产业是该阶段海洋经济强省建设的重点,包括港口海运、临港型工业、旅游业和新兴海洋产业。港口海运业重点指向物流,2002—2010年的政府工作报告都涉及物流发展的重要性和实施方案。2003年,习近平指出“开发大港口,建设大通道,发展大物流,加快形成以宁波—舟山深水港为枢纽,温州、嘉兴、台州港为骨干,各类中小港口相配套的沿海港口体系和现代物流系统”。⁽²¹⁾临港型工业已深入发展,主要为石化、能源、钢铁和船舶修造业,如北仑、金山等石化基地。海洋旅游业形成了“一核、一带、多板块”的新格局,如岱山岛、大陈岛等自然保护区的合理开发与利用。海洋新兴产业虽起步较晚但发展极快,产业比重不断加重,主要指海水综合利用、生物医药、可再生能源开发利用和资源勘探开发。

浙江建设现代海洋产业体系旨在重点推进现代海洋渔业基地建设和重点海洋产业项目布局,做大做强优势产业,大力扶持潜力产业,积极布局未来产业。⁽²²⁾现代海洋优势产业有港口物流、滨海旅游、现代渔业、海洋装备制造、船舶工业、海水综合利用等。现代海洋潜力产业有港航服务和海洋金融信息等。海洋生物医药和深海资源勘探开发等产业发展迅猛并成为未来攻坚和突破的重点。与此同时,按照“突出重点、体现重大”的要求,现代海洋产业体系所对应的一系列政府重点项目如:临港先进制造业重点引进海洋工程装备、海洋勘探开发、汽车类项目;海洋服务业项目重点引进航运服务、港口物流、金融保险、滨海旅游、海洋信息和商贸服务等。⁽²³⁾截至2017年,浙江已建立25个海洋特色产业基地,5个省级海洋经济试验区,建成了一批现代海洋产业功能区。

(二)推进海洋基础设施建设,优化港航空间布局,构建一体化海洋经济模式

发展海洋经济所需的基础设施建设主要包括综合交通、能源保障、水资源利用、高速信息、防灾减灾等五大方面。其中,交通建设以高等级公路、铁路、内河航道、空港枢纽建设为重点,构建多式联运的综合交通网;水利建设以跨区水资源合理配置、海水综合利用和水源地保护为重点,构建清洁可靠的水资源保障网;能源建设以清洁能源和可再生能源为重点,构建高效环保的沿海和海岛能源保障网;高速信息建设以电子口岸、第四方物流信息系统、海上通讯网络和物联网建设为重点,构建先进适用的高速信息网;防灾减灾建设以沿海防护工程和预警信息系统建设为重点,构建安全稳定的防灾减灾网。⁽²⁴⁾浙江抓紧推进了杭州湾

大通道、舟山大陆连岛工程、温州洞头半岛工程等重大项目建设,沿海地区和主要海岛加快了交通、电力、水利和通讯设施的建设步伐。在陆海经济联动发展中,新建扩建了一批海岛干线公路、大岛互连工程,万人以上大岛开通了一批滚装渡轮和快速客轮,5000人以上大岛和大部分3000人以上岛屿均已建有客货专用码头。⁽²⁵⁾

港口是基础设施网络的关键节点,港口建设是基础设施网络化的重点。20世纪80-90年代,浙江的港口建设以服务海洋运输为重点,其中又以国际集装箱运输为重,具体表现为发展北仑港并与上海市展开合作。1992年,对外开放对海洋经济的发展提出了更高、更快和更全面的要求。港口建设主要包括发展钢铁工业、石化、船舶修造、装备制造等临港型工业;发展集装箱运输业,不断增加港口吞吐量;推进重点港口项目,如重点关注宁波、舟山、温州等沿海港口。“十五”是浙江渔港建设开工项目最多、建设速度最快、财政投入力度最大的一个时期,新建和扩改了18个重点渔港。舟山中心渔港、岱山中心渔港、洞头中心渔港、椒江中心渔港等4个国家级中心渔港开始实施渔港经济区建设。⁽²⁶⁾2011年,浙江提出了“一核两翼三圈九区多岛”的海洋经济总体发展格局;2017年,浙江提出了“一核两带三海”空间布局。浙江港口布局更加系统、更有层次。

一体化是现代海洋经济和港城经济发展的重要模式。2015年习近平视察浙江后,浙江一体化海洋经济模式成为新阶段推进海洋经济和港口经济发展的重大举措。一体化海洋经济模式包括三个方面:一是实施对全省海洋港口发展的一体化管理。2015年8月,浙江省委、省政府成立以省委书记任组长,省长、常务副省长任副组长,相关省领导和部门及地市主要负责人为成员的省海洋港口发展领导小组。2016年初,省海港委机构正式获批,领导小组办公室设在省海港委;二是实施对全省沿海港口资产的一体化运作。2015年8月组建省海港集团,2015年9月原宁波港集团和舟山港集团通过股权等值划转方式整合组建宁波舟山港集团,2016年11月省海港集团与宁波舟山港集团再次进行深化整合,实行“两块牌子、一套班子”运作,此外省海港集团还相继完成了对温州港、嘉兴港、台州港和义乌国际陆港等相关港口资产的整合;三是实施对全省沿海港口资源的一体化统筹。创新编制《浙江省海洋港口发展“十三五”规划》,推动海洋经济与港口建设的统筹发展、沿海与内河的联动发展、港产城的融合发展,推进形成“一体两翼多联”沿海港口发展格局。⁽²⁷⁾

(三)变革海洋经济管理体制,实施科技兴海战略,创新海洋发展双驱机制

体制改革是改革开放的内在要求。早期的浙江海洋经济发展实践包括了诸如渔业股份制改革等重要创举。台州是率先在海洋集体渔业中推行股份合作制试点的城市。1985年,台州市开始逐步推广股份合作制;截至1993年,193个台州市集体渔村的捕捞渔船中有96%实行了股份合作制改革。⁽²⁸⁾新区规划是另一类体制创新。早在20世纪80-90年代,宁波在建设现代化国际港口城市的过程中设立了宁波保税区和大桥开发区等。设立海洋经济发展示范区和舟山海洋综合开发试验区等是现代海洋管理体制变革的重要手段。2011年,《浙江海洋经济发展示范区规划》得到国务院正式批复。2011年,舟山群岛新区正式写入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。此外,海洋生态文明体制变革也逐渐成为海洋强国和海洋强省建设的重要内容,海洋综合管理重点也由安全管理转向海洋生态环境保护,海洋环境保护法律法规逐渐增多。

海洋科技是海洋经济发展的又一重要驱动因素。浙江海洋建设依靠海洋科技创新和海洋人才培养。浙江省委省政府通过《浙江省科技兴海规划(2011-2015年)》、《浙江省高校海洋学科专业建设与发展规划(2011-2015年)》、《浙江省海洋科技人才发展规划(2012-2020)》等来引导海洋科技创新和海洋人才培养,指导和推进海洋科技成果转化与产业化,实现浙江海洋经济可持续发展。在海洋科技创新方面,浙江实施了一大批科技兴海项目,在海水淡化、海洋装备、海洋生物资源开发和海水养殖、海洋生态保护等领域突破了一批关键技术,转化了一批高水平的科技成果和产品。⁽²⁹⁾在海洋人才培养方面,2011年起,浙江开始实行海洋学科专业建设,旨在提升海洋类院校实力,充分发挥浙江大学、宁波大学、浙江海洋大学等高校涉海领域学科专业的“龙头”作用,强化海洋学科与专业建设。⁽³⁰⁾对接和支撑现代海洋产业体系的科学专业布局,培养一批能够支撑海洋经济发展的应用型人才。⁽³¹⁾

体制和科技双驱的海洋发展机制离不开人才支撑。以舟山群岛新区海洋经济人才建设为例,新区人才政策的12项重大工程分别是:群岛千人计划、海洋新兴产业人才储备工程、海洋创新团队培育工程、海岛党政人才知识更新工程、海岛企业经营管理人才素质提升工程、海洋高层次专业技术人才培养工程、海洋高技能人才培育工程、海岛渔农村实用人才培养工程、海岛社会

文化事业人才培养工程、现代海洋物流高端人才开发计划、国际海员基地推进计划、海洋人才安居工程。新区人才政策的 7 项重点政策分别是：更加开放的全球引才政策、产学研合作培育创新团队政策、人才创业扶持政策、生产要素按照贡献参与收入分配政策、技能人才评定直通车政策、引导人才向中小企业、渔农村、海岛边远地区流动政策、人才住房保障政策。⁽³²⁾ 预计到 2020 年，港口物流、船舶工业、海洋旅游、现代渔业、临港装备和大宗物资加工、海洋新兴产业（包括海洋生物、海洋能源等）对人才的需求分别达到 5.1 万人、7 万人、1 万人、0.4 万人、5.2 万人和 5.2 万人⁽³³⁾。

（四）谋划推进一批重大战略，实施山海协作工程，打造建设系列平台项目

2009 年下半年，浙江开始谋划将海洋经济上升为国家级战略，包括浙江海洋经济发展示范区、浙江舟山群岛新区、舟山江海联运服务中心、中国（浙江）自由贸易试验区。2011 年 2 月，国务院正式批复《浙江海洋经济发展示范区规划》。规划明确了“一个中心、四个示范”的战略定位，即要建成我国重要的大宗商品国际物流中心、海洋海岛开发开放改革示范区、现代海洋产业发展示范区、海陆协调发展示范区、海洋生态文明和清洁能源示范区。同时，进一步明确了“一核两翼三圈九区多岛”的空间布局和构筑“三位一体”港航物流服务体系、规划建设舟山群岛新区和发展海洋新兴产业的三大任务。2011 年 6 月，国务院批复同意设立浙江舟山群岛新区。舟山群岛新区致力于打造“一城、一园、一岛、一院”，是我国唯一一个以海洋经济为主题的群岛型新区。2016 年 4 月，舟山江海联运服务中心获国务院批复。2017 年 3 月，中国（浙江）自由贸易试验区总体方案由国务院批复印发。一系列国家级重大战略弥补了浙江海洋经济发展的诸多空白。

山海协作工程是浙江念好“山海经”的具体举措。习近平指出，山海协作工程必须服从区域发展战略，包括服务加快环杭州湾产业带和温台沿海产业带的要素集聚，服务加大山区和海洋综合开发力度，服务舟山等海岛地区海洋产业的发展。⁽³⁴⁾ “山海协作”的“山”指丽水、衢州（包括舟山海岛）等欠发达地区，“海”指宁波、杭州、绍兴等发达地区；早期的山海协作工程项目包括温州的灵江山海协作工业园、台州的南北协作工程、金华的金西经济开发区。⁽³⁵⁾ 随着“山海协作”工作的进一步深入，山海协作工程在实现从“速度浙江”到“均衡浙江”、从政府引导到市场主导、从“输血”增力到“造血”强本的同时，实现了从“山海协作”到“海陆联动”，如专设海洋办等机构，举办国家级海洋经济投资盛会——中国海洋经济投资洽谈会，创建衢州山海协作园区、无水港、绿色产业集聚区等。⁽³⁶⁾ 2018 年 1 月，《中共浙江省委浙江省人民政府关于深入实施山海协作工程，促进区域协调发展的若干意见》正式颁发，浙江开始打造山海协作工程的升级版——提升省级山海协作产业园发展水平、加快推进生态旅游文化产业园建设、支持发展“飞地”经济。

相对于山海协作工程（园区）等基地平台，浙江推进了更多的重大项目建设。沿海基础设施方面，舟山大陆连岛工程和杭州湾跨海大桥等标志性项目打通了沿海经济大动脉。杭州湾跨海大桥杭甬高速连接线、宁波-舟山港六横大桥、杭州湾跨海大桥北接线二期、宁波舟山港主通道（鱼山石化疏港公路）工程等重大项目正在加快建设。港口码头方面，宁波-舟山港深水码头建设是重点，宁波-舟山港穿山港区 1#集装箱码头工程、舟山市炼化一体化项目配套码头工程、岱山县燕窝山陆岛交通码头工程等工程正在加快建设。海洋产业方面，舟山绿色石化基地、三门核电、东白莲岛油品储运工程等一批现代海洋产业项目正在加快推进。与此同时，各个地市也推进了一系列重大项目，如舟山市的虾峙一级渔港扩建工程（码头）、六横台门客运码头改建工程、东极镇海水淡化工程等，台州市的大陈车客渡码头工程、玉环大麦屿渔港升级改造、临海红脚岩一级渔港疏浚维护工程等，宁波市的宁海县东部沿海防洪排涝工程、宁海西店新城围填海工程、宁波协和码头改建项目一期工程等，温州市的三盘港公务码头维修加固工程、苍南渔港建设工程、大竹峙岛保护与开发利用示范项目海水淡化工程等。

四、浙江推进海洋强省建设的经验启示

从“海洋经济大省”到“海洋经济强省”，再到“海洋强省”，浙江海洋总产值稳步提升，年平均增长率约为 10%；海洋产业结构不断优化，现代新兴海洋产业发展迅速；沿海重点港口功能增强，货物吞吐量突破新高；全省涉海工程项目持续推进，沿海基础设施功能趋于完备；地市涉海工程项目全面布局，为海洋强省建设筑牢了防线；海洋生态文明水平不断提高，海洋自然资源保护成效显著；海洋污染治理不断推进，生态环境压力得到缓解；海洋科技事业规模扩大，科技创新能力增强；海洋教育结构不断优化，

涉海专业设置趋向合理;海洋政策法规体系化,海洋资源利用和保护法治化。诸如此类显著成效得益于四条重要经验。

(一) 始终坚持以“八八战略”为总纲

浙江省委省政府干在实处、走在前列,始终坚持以“八八战略”为总纲发展海洋经济,秉持“一任接着一任干”的浙江精神推进海洋强省建设、服务海洋强国战略。

2003年,时任浙江省委书记的习近平为“七山一水两分田”的浙江开出了发展海洋经济的处方:“进一步发挥浙江的山海资源优势,大力发展海洋经济,推动欠发达地区跨越式发展,努力使海洋经济和欠发达地区的发展成为我省经济新的增长点。”“八八战略”共给出了浙江发展的八大优势和八种举措,优势之一是山海资源,举措之一是发展海洋经济。这一优势和举措的提出是对建设海洋经济大省战略的全面总结和提炼,是对改革开放以来历届省委省政府发展海洋经济的全面继承和发展,为海洋经济强省和海洋强省战略指明了方向,为海洋强国战略的提出进行了探索。

从战略内容来看,以“八八战略”为纲的海洋经济发展战略明确了浙江拥有山海资源优势,但“海”的优势在“七山一水两分田”的定位中被完全忽略。这一创造开阔了浙江的禀赋优势,开拓了浙江的发展视阈,开创了与众不同的海洋强省范式。从战略定位来看,以“八八战略”为纲的山海协作模式旨在推动欠发达地区跨越式发展。这一情怀是浙江经济协调发展的集中表现,是以人民为中心发展观的现实诉求,服务于海洋强国和精准扶贫等国家战略。从战略意义来看,以“八八战略”为纲发展海洋经济能够为浙江经济发展提供新的增长点,而且是在脱贫路上的经济增长。这一论述与高质量经济增长和全面建成小康社会高度契合,揭示了“增长是手段、脱贫是目的”的区域经济发展框架,提供了发展海洋经济离不开陆域系统支撑的普遍联系的发展观。

在“八八战略”提出后,从“海洋经济大省”向“海洋经济强省”转变的思路逐渐成为后续几届浙江省委省政府发展海洋经济时所秉持的方略;“海洋强国”战略提出后,“从海洋经济强省”向“海洋强省”转变是必然趋势。“海洋经济大省”、“海洋经济强省”和“海洋强省”是“八八战略”在不同历史发展阶段所折射出的历史画面,历届省委省政府在传承与发展中遵循海洋经济发展的普遍规律按照大优势和大举措的部署坚定不移地推进向海化发展战略。这为实现浙江经济的高质量发展提供海洋新动能,为海洋强国和精准扶贫等国家战略提供先行先试的地区经验。

(二) 始终坚持以“海洋经济”为牵引

发掘海洋资源禀赋优势,遵循比较优势法则,浙江审时度势地发展渔业经济、外向经济、港城经济和海洋经济,重点推进产业体系化和基础设施网络化。

不同的发展阶段浙江拥有不同的海洋强省建设思路。在建设海洋经济大省阶段,渔业和矿产资源的禀赋优势十分突出,但服务于改革开放初期的对外开放战略。在海洋经济强省建设阶段,产业结构问题凸显,基础设施建设需求旺盛,港口建设和城市经济发展是阶段性重点。在建设海洋强省阶段,建设现代海洋产业体系和网络化的港航空间布局与基础设施是大势所趋。概括地说,浙江发展海洋经济在每一阶段上所关注的经济模式不同。第一阶段虽主张发展海洋经济,但主要还是渔业经济且服务于对外开放,外向型经济的发展模式也包括海洋经济发展的外向型。第二阶段也在发展海洋经济,但此时着眼于港口建设和城市建设,港口经济和城市经济混合而成的港城经济是这一阶段的特色。第三阶段或可被称为真正的海洋经济,它以现代海洋产业体系建设为特征。⁽³⁷⁾

外向经济、港城经济和海洋经济三种经济模式大致对应海洋经济大省建设、海洋经济强省建设和海洋强省建设三个阶段。具体地,不同阶段上不同经济发展模式所涉及的重点领域存在显著差异,如表1所示。

表1 不同阶段上浙江海洋强省建设所涉猎的重点领域

阶段	代表性报告	报告时间	重点领域
建设海洋经济大省 (1978-2002)	《沿着十二大确定的正确道路全面开创浙江社会主义现代化建设的新局面》	1983年11月	1. 资源(渔业资源、石油和煤炭等资源)2. 港口贸易 3. 海洋综合管理(安全管理)
	《关于上海、浙江两省市进一步加强合作的会谈纪要》	1992年2月	1. 资源(渔业资源)2. 港口(布局)3. 产业(养殖加工业、临港型工业、旅游业、海洋生物制药产业)4. 基础设施(交通、能源、水利)5. 海洋科教 6. 海洋综合管理(安全管理)
建设海洋经济强省 (2003-2011)	《浙江海洋经济强省建设规划纲要》	2005年5月	1. 产业(临港型工业等传统产业, 海洋旅游, 海洋能源和海洋生物等新兴产业)2. 基础设施(交通、能源、水利、信息)3. 海洋科教 4. 海洋综合管理(生态保护机制)
建设海洋强省 (2012-)	《浙江省人民政府关于加快建设海洋强省国际强港的若干意见》	2017年12月	1. 产业(现代海洋产业体系)2. 港口(系统布局)3. 基础设施(交通、能源、水利、信息、灾害)4. 海洋科教 5. 海洋综合管理(海洋资源和海洋生态)

表中重点领域存在优先排序, 譬如在第一阶段, 《沿着十二大确定的正确道路全面开创浙江社会主义现代化建设的新局面》明确, 资源领域被最优先关注, 而此时的资源包括渔业资源、石油和煤炭等; 港口贸易是第二关注点, 此时港口服务于贸易, 即港口贸易, 区别于后续的港口(布局)和港口(系统布局); 也涉猎海洋综合管理, 但早期的管理以安全管理为主。以此类推, 从阶段论看, 产业在后两个阶段均成为优先关注的重点领域, 而且产业的内涵不断丰富且体系日益健全; 港口和基础设施是次优关注的重点领域, 系统布局和网络化是它们在后续两阶段的重要特征。与此同时, “科技兴海”和“海洋生态文明”也是后两阶段海洋强省建设的重点领域。

(三) 始终坚持机制和模式的创新驱动

产业化是浙江海洋经济发展模式创新的主线, 规模化、一体化和特色化是地市探索的有益经验, 内嵌诱致型与内源式两大发展机制。

海洋强省的创新发展模式包括产业化、规模化、一体化和特色化等。产业化创新发展模式是指以海洋产业体系建设为核心, 在不同的发展阶段主张不同的产业政策和市场定位。譬如, “十五”和“十一五”时期宁波港城经济发展对临港型工业和高成长性海洋产业的依赖, “十五”和“十一五”时期台州港城经济发展对渔业、旅游业和新兴产业的依赖。规模化创新发展模式是指组团或园区, 突出强调海洋产业集聚所能带来的空间和产业效应, 如“十二五”和“十三五”时期台州的“一轴一港一核三区”和“二带四区”布局。一体化创新发展模式是指空间一体化和产业一体化, 如“十五”和“十一五”时期舟山陆岛一体化战略和“十三五”时期宁波—舟山港深入一体化。特色化包括资源化、生态化和向海化。资源化创新发展模式是指对资源禀赋的依赖, 如“七五”时期台州的渔业和海岛资源开发。生态化创新发展模式是指海洋生态文明建设, 如“十二五”和“十三五”时期温州的海洋生态廊道、滨海湿地公园、碧海蓝天工程等。向海化创新发展模式是指城市和产业的海洋化特色, 如“十二五”和“十三五”时期宁波的“空间+产业”海洋规划。

海洋强省的创新发展机制包括诱致型、内源式、多层次、多元化和示范性等。诱致型发展机制是指改革开放初期外向型经济大发展的背景下海洋经济的顺势发展。该机制突出了一种外源式的海洋经济发展动力, 突出表现为改革开放初期宁波通过设立保税区、开发区、对外开放沿海港口城市等走“先富”之路。内源式发展机制是指主动将发展海洋经济作为自身经济发展的立

足点,强调市场机制的基础性地位,政府只是为市场机制运行提供基础设施和外围环境等,如“八五”和“九五”时期宁波以港口建设带动港城经济的发展。多元化和多层次发展机制的本质是范围经济,禀赋结构和产业结构的一体化要求在范围经济的条件下推进多元禀赋和各类产业层次之间的协同,如改革开放之初温州基础设施(交通、能源、水利、信息)建设以及90年代温州的海洋三次产业发展,往往与内源式发展机制叠加。示范性发展机制推崇“自下而上”的体制机制创新,以“先行先试”为手段主张经验的累积与推广,如“十二五”时期舟山海洋综合开发试验区、“十三五”时期浙江“湾区经济发展试验区”和“海洋经济发展示范区”,往往与诱致型发展机制叠加。

从全省和地市实践来看,发展模式与机制的创新组合是浙江海洋经济发展过程的再创造。从结果来看,产业化是主线,可以叠加规模化、一体化和特色化等发展模式。有一些叠加业已在地市实践中被采纳,如产业化+规模化发展模式为产业园区,产业化+向海化发展模式为海洋经济示范区等;有一些叠加模式的实践有待加强,如产业化+生态化。与此同时,在诱致型和内源式创新发展机制的基础上可叠加多元化、多层次和示范性。诱致型发展机制往往与示范性匹配,而内源式发展机制则多与多元化和多层次匹配;前者突出了政府的牵引和部署,而后者强调产业发展的市场逻辑。

(四)始终坚持政府和市场的机制耦合

发展海洋经济离不开政府的牵引与部署,但浙江从未背离“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的原则,是政府引导和市场主导海洋强省建设模式的典型区域。

从消费端来看,发展海洋经济是人民生活水平不断提高后对各种海洋产品需求增加的产物;从生产端来看,发展海洋经济是突破发展瓶颈和资源高效利用的必然要求;从政府来看,发展海洋经济是发挥禀赋优势、寻找经济新的增长极和全面实现小康的需要。因此,发展海洋经济是市场的需要,也是政府的需要。政府在充分利用市场机制创新发展模式和机制的同时也给出了诸多牵引和部署。主要表现为通过基础设施建设引导海洋产业发展,如渔业和养殖基地建设引导海洋渔业发展,港口项目建设引导港城经济发展,交通基础设施建设引导区域协调发展,“科技兴海”战略引导海洋科技创新和发展海洋新兴产业,变革体制机制以形成区域示范从而保障海洋经济高质量发展。

在基地建设、港口建设和交通建设方面,要素分配的倾斜是政府在其力所能及范围内为发展海洋经济所作出的必要的牵引和部署;在“科技兴海”和体制机制变革方面,政府所作出的牵引与部署具有明显的政策痕迹;诸如此类政府引导在海洋经济发展中产生了积极成效,但从未背离“发挥市场在资源配置中的决定性作用”的原则。资源禀赋的比较优势是市场配置资源的重要原则,系列要素分配的倾斜也是市场的选择;基于“用脚投票”的人才集聚也是人力资本市场的重要原则,浙江集聚海洋人才是劳动力市场局部均衡的表现。浙江发展海洋经济以市场为主导集中体现为产业化过程,即发展海洋产业或海洋新兴产业。建设现代海洋产业体系是海洋经济高质量发展的内在要求,应主张在新旧动能转换的背景下优化海洋产业结构。

充分发挥山海资源优势,充分利用国内和国际两个市场,充分调动海洋科技创新活力,充分享受改革开放的时代红利是过去40年浙江海洋经济发展和海洋强省建设的主要特点,内在的发展逻辑是政府引导和市场主导双驱。产业化的主线发展模式、诱致型与内源式两大发展机制以及资源要素的牵引与部署等均值得深入研究与推广。

注释:

1 刘笑阳:《中国海洋强国思想的历史逻辑》,《中国战略报告》,2016年第2期。

2 沈满洪、余璇:《习近平建设海洋强国重要论述研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2018年第6期。

3 张玉强:《海洋强国背景下我国海洋管理部门的协同问题研究——以协同政府理论为视角》,《中国海洋大学学报(社会科学)

学版)》,2017年第4期;金永明:《中国海洋强国战略的内涵与法律保障》,《人民法治》,2015年第6期;杨丽坤:《海洋强国战略的顶层设计研究》,《大连海事大学学报(社会科学版)》,2015年第2期。

4 张海峰、杨金森:《到2020年把我国建成海洋经济强国》,《太平洋学报》,1997年第4期。

5 张耀光、魏东岚、王国力等:《中国海洋经济省际空间差异与海洋经济强省建设》,《地理研究》,2005年第1期;陆立军、杨海军:《海洋经济强省:浙江的发展选择》,《浙江经济》,2005年第12期;王诗成:《关于建设“海洋强省”的战略构想》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2004年第4期。

6 王芳:《沿着十二大确定的正确道路全面开创浙江社会主义现代化建设的新局面》,中共浙江省第七次代表大会报告,1983年。

7 李泽明:《锐意改革、加快发展,为浙江提前实现第二步战略目标而奋斗》,中国共产党浙江省第九次代表大会报告,1993年。

8 张德江:《高举邓小平理论伟大旗帜,为加快实现现代化而努力奋斗》,中国共产党浙江省第十次代表大会报告,1998年。

9 习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社2013年版,第72页。

10 习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社2013年版,第511页。

11 习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社2013年版,第512-513页。

12 习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社2013年版,第218-222页。

13 习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社2013年版,第216页。

14 习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社2013年版,第211-214页。

15 习近平:《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社2013年版,第215页。

16 赵洪祝:《坚持科学发展,促进社会和谐,全面建设惠及全省人民的小康社会》,中国共产党浙江省第十二次代表大会报告,2007年。

17 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗》,中国共产党第十八次全国代表大会,2012年。

18 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,中国共产党第十九次全国代表大会,2017年。

19 赵洪祝:《坚持科学发展深化创业创新,为建设物质富裕精神富有的现代化浙江而奋斗》,中国共产党浙江省第十三次代表大会报告,2012年。

20 《全国海洋经济发展“十三五”规划》(发改地区[2017]861号)。

-
- 21 车俊:《坚定不移沿着“八八战略”指引的路子走下去,高水平谱写实现“两个一百年”奋斗目标的浙江篇章》,中国共产党浙江省第十四次代表大会报告,2017年。
- 22 《中共浙江省委、浙江省人民政府关于转发吴植椽同志在全省渔业工作会议上的讲话的通知》(省委[1982]68号)。
- 23 《浙江海洋经济强省建设规划纲要》(浙政发[2005]24号)。
- 24 刘刚、陈文文、翁杰:《山海相连天地广——“八八战略”实施15周年系列综述·山海协作篇》,浙江在线, http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/zjxw/201806/t20180630_7660305.shtml, 2018-6-30。
- 25 《浙江省人民政府办公厅印发浙江海洋经济发展试点工作方案》(浙政办发[2011]30号);《浙江省人民政府关于加快建设海洋强省国际强港的若干意见》(浙政发[2017]44号)。
- 26 《浙江省人民政府办公厅印发浙江海洋经济发展试点工作方案》(浙政办发[2011]30号)。
- 27 浙江省海洋港口发展委员会:《着力推进海洋港口一体化发展——〈浙江省海洋港口发展“十三五”规划〉解读》,《浙江经济》,2016年第16期。
- 28 《浙江海洋经济强省建设规划纲要》(浙政发〔2005〕24号)。
- 29 浙江省海洋与渔业局:《浙江省渔业发展“十一五”规划》,2007年。
- 30 张善坤:《“八八战略”引领浙江打造海洋强省国际强港建设》,《浙江经济》,2018年第18期。
- 31 解力平:《渔业股份合作制:兴起、拓展与前景》,《浙江学刊》,1995年第3期。
- 32 《浙江省科技兴海规划(2011—2015年)》(浙海渔科[2011]2号)。
- 33 《浙江省科技兴海规划(2011—2015年)》(浙海渔科[2011]2号)。
- 34 《浙江省高校海洋学科专业建设与发展规划(2011—2015年)》(浙教高科[2011]98号)。
- 35 浙江省人民政府:舟山新区人才政策, http://www.zj.gov.cn/art/2012/2/9/art_10631_147218.html, 2012-2-9。
- 36 《舟山市中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》(舟委发[2010]65号)。
- 37 习近平:《干在实处、走在前列:推进浙江新发展的思考与实践》,中共中央党校出版社2013年版,第211-214页。
- 38 赵欢、邵宇平:《关注区域协调发展走进山海协作工程——浙江省“山海协作工程”考察报告》,《中共宁波市委党校学报》,2006年第5期。
- 39 马跃明:《青山与蓝海的交响——浙江开展山海协作工程10周年综述》,《今日浙江》,2012年第6期。

40 海洋产业细分类型亟待梳理。改革开放以来,浙江海洋经济发展所涉及的行业有海洋渔业、海洋交通运输业、海洋资源勘探开发业、海洋资源加工业、海洋旅游业(也称滨海旅游业)、海水综合利用业(也称海水利用业)、海洋装备制造业、船舶工业、海洋能源和海洋生物制药业等;海洋渔业包括海水养殖业和远洋渔业,也有称为现代渔业;海洋新兴产业包括海洋能源和海洋生物制药业、海洋旅游业等;临港型工业系向海化发展的第二产业,包括海洋运输业、集装箱运输业、海洋装备制造业等;临港先进制造业包括海洋装备制造业、船舶工业等,应纳入临港型工业(也称临海型工业)范畴;海洋服务业是指涉海的第三产业,包括滨海旅游业、港航服务业和海洋金融信息业。